

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris, dimana sebagian besar masyarakatnya memiliki mata pencaharian sebagai petani. Hal yang tidak dapat dipisahkan dari petani adalah tanah yang digunakan sebagai lahan persawahan. Jadi pada dasarnya, manusia dan tanah mempunyai hubungan yang sangat erat, sangat alami dan tidak terpisahkan. Hal ini dapat dimengerti dan dipahami, karena tanah merupakan tempat tinggal, tempat pemberi makan, tempat mereka dilahirkan, tempat ia dimakamkan bahkan tempat leluhurnya. Maka selalu ada pasangan antara manusia dengan tanah, antara masyarakat dengan tanah.¹

Hubungan antara manusia dengan bumi sangat erat kaitannya dengan hak dan kewajiban manusia dalam memanfaatkan penguasaannya. Hubungan itu tercermin dalam penguasaan, kepemilikan hak atas tanah. Untuk mengatasi hal tersebut, Negara mengatur mengenai penertiban status dan penggunaan hak-hak atas tanah, sebagai upaya meningkatkan kepastian hukum dengan cara pemberian sertifikat kepemilikan hak-hak atas tanah. Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia

¹Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hlm. 55.

Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043) (selanjutnya disebut UUPA) dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu² :

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.\
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Di wilayah Negara Indonesia sebagian besar tanah yang dimiliki oleh masyarakat, belum bersertifikat, dan umumnya terdapat di desa-desa dimana masyarakatnya belum mengenal hukum pertanahan. Pada umumnya tanah-tanah yang ada masih berupa letter C atau petok saja. Untuk itu pemerintah melakukan upaya hukum guna menjamin kepastian hukum dengan mewajibkan setiap pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yaitu “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”.

Adapun kegiatan pendaftaran tanah ini dilaksanakan berdasarkan asas-asas pendaftaran tanah yang disebutkan pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1997) yang berbunyi “Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.”. Diharapkan dengan

²Urip Santoso (Selanjutnya disebut Urip Santoso I), *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2010, hlm. 2.

penerapan asas ini dapat mempermudah akses bagi masyarakat yang akan mendaftarkan kepemilikan hak atas tanahnya.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.³ Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Recht Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status yang didaftarkan, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak.⁴ Dari pendaftaran tanah tersebut menghasilkan Sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan.

Sebuah sertifikat tidak begitu saja diberikan kepada seseorang yang memiliki hak atas tanah, tetapi diberikan kepada yang bersangkutan apabila memerlukannya. Kepemilikan sertifikat tanah diperoleh melalui proses pendaftaran haknya kepada Kantor Pertanahan, karena dengan didaftarkannya tanah, maka akan diketahui status tanah tersebut. Dalam sertifikat tersebut

³Lihat pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

⁴Urip Santoso I, *Ibid*.

tercantum data fisik dan data yuridis tanah termasuk jenis haknya antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan lain sebagainya.⁵

Selanjutnya negara dalam melaksanakan proses penyelenggaraan tertib hukum pertanahan, dilaksanakan oleh organisasi pelaksana pemerintah Negara dalam hal ini lembaga pemerintahan non departemen yaitu Badan Pertanahan Nasional, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pembentukan Badan Pertanahan Nasional dilatar belakangi oleh adanya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah pada umumnya termasuk kepentingan pembangunan yang dirasakan semakin tinggi sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan peningkatan permasalahan yang timbul di bidang pertanahan.

Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto berupaya untuk melaksanakan kebijakan administrasi pertanahan dalam rangka terciptanya kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah juga untuk terlaksananya catur tertib pertanahan, maka berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut Permen ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017) diadakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Mojokerto.

⁵Florianus SP Sanggun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Tranmedia Pustaka, Jakarta, 2007, hlm. 16.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.⁶ Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bertujuan untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Mengingat pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan kegiatan Kantor Pertanahan yang berkaitan dengan Instansi lain : (Pemerintah Kabupaten Mojokerto, Camat dan Kepala Desa setempat, masyarakat desa tempat dilaksanakannya program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) maka kesuksesannya dibutuhkan suatu koordinasi dan kinerja yang baik. Dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, peran Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto adalah melakukan sosialisasi atas program tersebut di desa yang akan dijadikan sebagai obyek serta melakukan proses pendaftaran tanah sistematis terhadap suatu bidang tanah yang dimiliki oleh warga. Desa Segunung Kecamatan Dlanggu Kabupaten Mojokerto salah satu wilayah hukum dari Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto. Desa Segunung dipilih karena kurangnya minat

⁶Lihat pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya. Padahal pentingnya pendaftaran tanah ini untuk memberikan kekuatan atas pemilikan suatu tanah yang dimilikinya.

Dalam menjalankan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Segunung, Kantor Pertanahan Mojokerto menemukan permasalahan yang terjadi pada saat pelaksanaan program. Salah satu permasalahan yang timbul adalah kurangnya pemahaman dari masyarakat tentang program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap serta fasilitas-fasilitas yang disediakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto. Berdasarkan pemaparan diatas penulis akan melakukan penelitian tentang “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Desa Segunung Kecamatan Dlanggu Kabupaten Mojokerto”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka penulis dapat merumuskan beberapa permasalahan berikut:

1. Apakah pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Segunung Kecamatan Dlanggu Kabupaten Mojokerto sudah sesuai Permen ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017?
2. Apakah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap telah memenuhi asas sederhana dan terjangkau dalam Pendaftaran Tanah?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah yang diangkat, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Segunung Kecamatan Dlanggu Kabupaten Mojokerto.
2. Untuk mengetahui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap berdasarkan asas sederhana dan terjangkau dalam pendaftaran tanah pada umumnya.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun yang menjadi manfaat dari penelitian ini baik secara teoritis maupun praktis adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan yang berhubungan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis.
 - b. Memberikan masukan ilmu pengetahuan bagi penulis sendiri di bidang hukum pada umumnya dan Hukum Agraria pada khususnya.
2. Manfaat Praktis
 - a. Memberikan jawaban terhadap pertanyaan yang diteliti.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan informasi mengenai pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto.

1.5 Keaslian

Sebelum penulisan skripsi ini dibuat telah dilakukan penelusuran untuk mencari dan menemukan apakah terdapat tulisan yang sama mengenai pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Terdapat beberapa tulisan yang mengangkat tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

Tabel 1.1 Keaslian

Nama dan Universitas	Judul Skripsi	Faktor Pembeda
Nur Aini, Universitas Trunojoyo Madura.	PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH SECARA SISTEMATIK MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 TENTANG PENDAFTARAN TANAH	Penelitian merujuk pada pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah secara sistematis menurut peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 dan penyelesaian sengketa dalam pendaftaran tanah sistematis.
Ahmad Ihsan Suyuthi, Universitas Negeri Semarang.	PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SECARA SISTEMATIK MELALUI PROGRAM LMPDP (<i>LAND MANAGEMENT AND POLICY DEVELOPMENT PROJECT</i>) DI KECAMATAN RINGINARUM KABUPATEN KENDAL	Fokus penelitian ini terdapat pada pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis melalui program LMPDP (<i>Land Management And Development Project</i>) di Kecamatan Ringinarum Kabupaten Kendal dan faktor pendukung serta penghambat dalam pelaksanaan program LMPDP.

Dari penelitian diatas diketahui bahwa pada skripsi yang pertama membahas tentang pendaftaran hak atas tanah secara sistematis menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 dan skripsi yang kedua membahas tentang pendaftaran tanah sistematis melalui program LMPDP (*LAND MANAGEMENT AND POLICY*

DEVELOPMENT PROJECT) di Kecamatan Ringinanum Kabupaten Kendal, sedangkan pada penelitian saya membahas tentang pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa Segunung Kecamatan Dlanggu Kabupaten Mojokerto.

1.6 Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan masalah, sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati.⁷ Metode bertujuan untuk menemukan, merumuskan, menganalisis maupun memecahkan masalah-masalah tertentu yang dianggap menarik untuk diteliti serta dapat menarik kesimpulan berdasarkan pembahasan yang diuraikan.⁸

1.6.1 Jenis Penelitian

Berdasarkan judul dan rumusan masalah yang ada maka jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian hukum empiris (*applied law research*), yang terangkat dari ketentuan hukum positif yang diberlakukan pada peristiwa hukum (*in concreto*) dalam masyarakat sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat dua kajian, pertama kajian tentang hukum positif (*law in book*) dan kedua kajian keberlakuannya (*law in action*) dengan melihat apa yang terjadi di suatu tempat tersebut.⁹ Penelitian hukum empiris akan meneliti ketentuan dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilaksanakan di Desa Segunung Kecamatan Dlanggu Kabupaten Mojokerto.

⁷Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI Perss, 1984, hlm. 6

⁸*Ibid*, hlm. 13

⁹Abdul Kadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 52

1.6.2 Metode Pendekatan

Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang ada adalah metode pendekatan fakta (*fact approach*) dengan melakukan penelitian mengangkat suatu fakta empiris yang terjadi dalam masyarakat¹⁰ dan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dengan melakukan terhadap perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di desa tersebut. Lalu berdasarkan metode pendekatan tersebut akan dianalisa peraturan dengan kondisi sebenarnya yang ada didalam masyarakat.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua bahan hukum yaitu data primer dan data sekunder yang akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari pengamatan di lapangan dengan cara wawancara baik secara terstruktur maupun secara wawancara langsung. Data tersebut diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto dan pihak-pihak yang terkait yaitu kelurahan/desa, RT/RW atau masyarakat Desa Segunung.

¹⁰*Ibid*, hlm. 49

b. Data Sekunder

Merupakan data yang tidak didapat secara langsung dari sumber penelitian¹¹ di Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto. Data sekunder bersumber dari kepustakaan berupa literature atau referensi, hasil penelitian, karya ilmiah yang berkaitan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

1.6.4 Metode Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah deskriptif kualitatif adalah suatu analisa dengan cara pengumpulan data dan informasi yang diperoleh dari data primer dan data sekunder secara jelas.¹² Dari metode ini nantinya ditarik suatu kesimpulan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Mojokerto.

1.6.5 Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Desa Segunung Kecamatan Dlanggu Kabupaten Mojokerto. Pemilihan lokasi ini disesuaikan dengan judul dan permasalahan yang akan dikaji.

¹¹Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2006, hlm. 10

¹²Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Jakarta, Penerbit Rajawali, 1997, hlm. 58